

国际关系

## 巴西与联合国维和行动： 基于安全治理视角的分析\*

周志伟

**内容提要：**安全治理是联合国维和行动的核心要义，也是新兴国家参与维和的重要考量。在联合国维和行动中，巴西属于参与较早且较积极的国家。尤其进入21世纪以来，随着综合国力的增强以及外交、国防战略的充实完善，巴西对联合国维和行动的重视程度明显提升。除了保持较高的参与率以外，巴西尤其注重对非洲、南大西洋、拉美与巴西安全利益相关性较强的地区维和行动的参与。总体来看，在巴西的维和参与中，存在较为清晰的安全治理逻辑，其中既包括扩大在全球安全治理中的影响力，也体现了在战略性区域构建“安全共同体”的政策思路。与此同时，维和参与也是保障巴西国内安全可治理性的重要方式。从实际效果分析，联合国维和参与有助于巴西在全球安全治理中的“协调国”角色塑造，进而丰富巴西外交的“软实力”内涵。与此同时，巴西也依托“协调国”角色更加广泛地参与全球和地区安全治理，实现了提升国际政治影响力的战略目标。

**关键词：**巴西 联合国维和行动 全球安全治理 安全共同体 国防战略

**作者简介：**周志伟，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员，博士生导师，国际关系研究室副主任，巴西研究中心执行主任。

**中图分类号：**D873      **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2021) 04-0063-14

---

\* 本文系国家社科基金重大项目“中国参与联合国维和行动战略选择研究”（编号：16ZDA094）和中国人民警察大学中青年教师科研创新计划“‘一带一路’倡议下中国海外安保问题研究”（编号：ZQN2019033）的阶段性研究成果。

维护国际和平与安全是联合国的核心宗旨，集体安全则是联合国履行安全职能的重要原则。基于集体安全机制，联合国维和行动不仅是在冲突地区采取的一项行动，更是联合国主导的全球安全治理的核心内容，是为冲突地区和国际社会提供公共安全产品。<sup>①</sup> 学术界对联合国维和行动的研究维度非常多元，其中，参与维和行动的国家行为体属于重要的研究要素。加之维和行动一般采取“大国出资，其他国家出力”的职责分配原则，“非中心国家”多为联合国维和行动研究的主要样本，而新兴大国的参与尤其引人注目。如中国学者程子龙认为，国际维和行动兼具了国际公共安全效益和供给方的私有利益。然而，国家供给维和行动的初衷并非仅仅出于公益，更多地夹杂着供给国家的私利。维和人员派出的决策考量是多维度的，例如，冲突的性质、危险程度、潜在的伤亡率、出兵国的军事实力、与冲突当事方的关系以及与冲突所在地区的地缘政治经济利益等都是考虑的主要因素。<sup>②</sup> 张贵洪教授在分析中国参与维和的动因时，尤其强调四个维度：公共安全产品供给、维和外交、国际安全话语权和“走出去”。<sup>③</sup> 何银教授则从国家身份的角度，解析了中国在维和参与方面呈现出立场变迁和角色差异。<sup>④</sup> 上述研究均认同，联合国维和行动是新兴国家提升全球安全治理参与、拓宽外交维度、强化国防建设的重要路径。

国内学术界对除中国以外的新兴国家的维和参与缺少关注。针对巴西维和参与的研究，多散见于巴西的联合国外交、多边外交和全球治理等成果中，尤其强调参与联合国维和行动是巴西多边主义外交传统的体现。<sup>⑤</sup> 也有学者分析了巴西在联合国维和事务中的话语权。<sup>⑥</sup> 与国内学术界相比较而言，国外学术界对新兴国家的维和参与有较多关注。坎利夫认为，发展中国家参与联合国维和是基于多方考虑，比如与维和对象国属于邻国或盟国关系，实现军队保障社会化，促进军事交流，提升国际影响力，等等。但以“金砖国家”为

① 张贵洪主编：《联合国与和平行动》，北京：时事出版社，2019年2月第1版，第3页。

② 程子龙：《公共安全产品视角下的国际维和行动供给》，载《社会科学文摘》，2019年第8期，第38-39页。

③ 张贵洪主编：《联合国与和平行动》，北京：时事出版社，2019年2月第1版，第4页。

④ 何银：《中国的维和外交：基于国家身份视角的分析》，载《西亚非洲》，2019年第4期，第24-49页。

⑤ 贺双荣：《全球治理：拉美的作用及中拉互动的政治基础》，载《西南科技大学学报》（哲学社会科学版），2017年第5期；周志伟：《巴西国际战略研究：理念、实践及评估》，载《晋阳学刊》，2019年第4期。

⑥ 何银：《联合国维和事务与中国维和话语权建设》，载《世界经济与政治》，2016年第11期。

代表的新兴大国尤其重视联合国作为提升地缘政治影响力的核心平台。<sup>①</sup> 进入 21 世纪以来，巴西学界对本国的维和参与有较多论述。奥利维拉等人认为，巴西的维和参与是基于国防、外交战略的实践。<sup>②</sup> 迈克等人讨论了巴西维和立场的变化、维和参与的政策考量，并以海地、东帝汶两次维和参与为例，阐释了巴西维和参与中的战略内涵。<sup>③</sup> 此外，还有学者从海地、非洲等维和案例分析了巴西的参与动机及特征。但是，甚少有研究从安全治理视角解释巴西的维和参与，不能充分体现巴西通过强化国际安全参与提升国际影响力的战略思维。

## 一 巴西参与联合国维和行动的历史回顾

自 1948 年以来，联合国总共部署了 71 次维和行动。<sup>④</sup> 巴西的维和参与始于 1948 年联合国部署的首次维和行动，自此至 2020 年，巴西参与了超过 50 次联合国维和行动，累计派遣了超 5.5 万名维和人员。<sup>⑤</sup> 巴西在维和行动中的积极参与，体现了该国对地区和国际安全治理、多边合作的重视。考察巴西在联合国维和行动中的参与轨迹，大致可划分为四个阶段。

### （一）第一阶段（1948—1968 年）：尝试性且有限的参与

巴西首次参与的联合国维和行动是 1947 年由联合国大会授权成立的巴尔干问题特别委员会（UNSCOB）发起的，但是参与程度有限，仅派遣 3 位军事观察员。1956—1967 年间的第一期紧急部队（UNEF I）是联合国首次部署的准军事维和部队，巴西派遣人员规模达 6300 人（不同批次总和），在个别年份<sup>⑥</sup>，巴西维和人数排在首位。在联合国刚果行动（1960—1964 年）中，巴西派遣约 179 名维和士兵（空军）。此外，巴西还参与了西新几内亚安全部队、联合国秘书长特别代表驻多米尼加特派团、印度—巴基斯坦观察团以及

<sup>①</sup> Philip Cunliffe, *Legions of Peace: UN Peacekeepers from the Global South*, London: C. Hurst & Co Publishers, 2013.

<sup>②</sup> Israel de Oliveira Andrade et al., “A Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Evolução, Desafios e Oportunidades”, em *Texto para Discussão*, No. 2442, 2019.

<sup>③</sup> Kai Michael Kenkel e Rodrigo Fracalossi de Moraes (orgs.), *O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado: Entre a Tradição e a Inovação*, Brasília: IPEA, 2012.

<sup>④</sup> 参见联合国网站。<https://peacekeeping.un.org/zh/where-we-operate>. [2021-05-17]

<sup>⑤</sup> 参见巴西外交部网站。<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4783-o-brasil-e-as-operacoes-de-paz>. [2021-05-17]

<sup>⑥</sup> 1964 年、1965 年和 1966 年，巴西是该维和行动中派遣人数最多的国家。

联合国驻塞浦路斯维和部队，但是参与人数都非常有限。

在此阶段，巴西仅缺席两次维和行动，体现巴西在战后初期参与联合国事务的积极态度。1946—1968年间，巴西总共5次担任安理会非常任理事国<sup>①</sup>，为该阶段担任非常任理事国次数最多的国家。此外，20世纪初巴西遵循多边主义原则、和平解决边界纠纷的外交实践既符合联合国集体安全的部署原则，也符合当时巴西“资本主义强国”的身份设定以及“在世界事务中提升发言权”的外交目标。<sup>②</sup>但是，在联合国早期部署的维和行动中，巴西的参与程度总体有限，属于尝试性且有限的参与。

### （二）第二阶段（1968—1988年）：20年的远离

在军政府执政周期（1964—1985年），巴西对包括维和在内的国际事务采取回避态度。究其原因，一方面在于国家的重心聚焦在经济建设、国内意识形态斗争以及与邻国阿根廷之间的军备竞赛；另一方面则基于“美苏争霸局面严重限制联合国的维和功能”<sup>③</sup>的判断。

1967年，巴西从苏伊士撤回维和部队。1968年，在结束非常任理事国任期后，巴西缺席联合国安理会的时间长达20年。此外，军政府独裁统治也造成了巴西与国际社会的隔阂，大大限制了巴西的国际参与空间，巴西没有参与此阶段联合国安理会授权的任何一次维和行动。尽管如此，在军政府执政初期，巴西强化了与美国在美洲国家组织（OAS）框架内的地区安全合作。1965年4月，美国单方面入侵多米尼加；5月，由美国主导的美洲国家组织通过组建“美洲和平部队”（IAPF）的决议，巴西军政府派出1152名士兵（拉美国家出兵总数约为1800名）参与IAPF在多米尼加的军事行动，此举也被认为是当时巴美结盟关系的直接体现。<sup>④</sup>

### （三）第三阶段（1988—2002年）：选择性参与

1988年，巴西重新当选为联合国安理会非常任理事国，巴西外交回归多边主义传统，并从多个维度加快融入全球体系。在此阶段，巴西共参加19次

<sup>①</sup> 分别为1946—1947年，1951—1952年，1954—1955年，1963—1964年，1967—1968年。

<sup>②</sup> [巴西]伯勒斯·福斯托著，刘焕卿译：《巴西简明史》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第210页。

<sup>③</sup> Jânio Matos et al., “A Atuação do Brasil nas Missões de Paz: um Reflexo para o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas”, em *Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, setembro de 2016, p. 11.

<sup>④</sup> Paulo Fagundes Visentini, *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*, Editora da UFRGS, 2ª Edição, 2004, p. 31.

联合国维和行动（非洲8次，欧洲5次，拉美3次，亚洲3次）。从维和人员派遣来看，重点在安哥拉、莫桑比克、东帝汶三个葡萄牙语国家。值得关注的是，巴西在1995—1997年间派遣的维和人员规模排名全球前十，在部分时段甚至高居第四位。<sup>①</sup>在此阶段，巴西在安哥拉共参与了4次维和行动<sup>②</sup>，体现出巴西选择性参与的政策逻辑，即强化巴西在葡萄牙语世界的领导地位，这也同样是巴西参与在莫桑比克、东帝汶两国维和行动的主要考虑。与此同时，拉美同样是该阶段巴西维和参与的重点地区，巴西先后参与了中美洲观察团、联合国萨尔瓦多观察团（简称联萨观察团）和联合国危地马拉核查团（简称联危核查团）。此外，巴西也参与了多次欧洲地区的联合国维和行动，但维和人员多以军事观察员为主。

在此阶段，巴西的维和参与具有两个特点。其一，维和参与数量明显增加，地区涵盖亚、非、美、欧四大洲，体现当时阶段巴西国际战略的开放性。其二，非洲、葡萄牙语世界、拉美地区是巴西参与维和的优先选择，并在安哥拉、东帝汶两国的维和行动中发挥着主导作用，反映了巴西的外交布局思路，尤其重视与本国安全利益相关性较大的多边范畴，比如葡语国家共同体（CPLP）和南大西洋和平区（ZOPACAS），尤其南大西洋和平区更体现了巴西强化区域安全治理的政策思路。

#### （四）第四阶段（2003—2018年）：全方位参与

在这一阶段，巴西外交体现出“自信且积极”的特征，旨在实现从全球霸权体系下的“外围大国”向国际多极化趋势中“具有全球影响力的大国”的国家身份突破。<sup>③</sup>为此，巴西在21世纪以来的大部分时间里执行“多元化自主”<sup>④</sup>外交战略。事实上，“多元化”既体现在合作伙伴的多元选择，也反映在全球治理层面的多议题参与，安全治理参与体现得尤为明显。

2003—2016年间，联合国共授权部署了7次维和行动，巴西参加了6次，参与率为86%，高于1990—2002年间的52%。2004年6月，由安理会授权成立的联合国海地稳定特派团（简称“联海稳定团”，MINUSTAH）是巴西参

① 联合国维和行动统计数据。<https://peacekeeping.un.org/en/data>。[2020-06-13]

② 前后三期联安核查团（UNAVEM）以及联安观察团（MONUA，1997—1999年）。

③ 周志伟著：《巴西崛起与世界格局》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第119—120页。

④ [巴西]维也瓦尼、赛帕鲁尼著，李祥坤、刘国枝、邹翠英译：《巴西外交政策：从萨尔内到卢拉的自主之路》，北京：社会科学文献出版社，2015年，第118页。

与的最具代表性的维和行动。<sup>①</sup> 在长达 13 年的海地维和行动中，巴西共派遣 3.7 万维和人员，占其自 1947 年以来所派遣维和人员总数量的 69%。<sup>②</sup> 此外，这也是联合国历史上首次由非中心国家牵头的维和行动。<sup>③</sup> 由于大规模参与海地维和行动，巴西维和人员派遣规模在 2010—2012 年间升至全球第 11 位。在此阶段，联合国驻黎巴嫩临时部队（简称“联黎部队”，UNIFIL）也是巴西参与的重要维和任务。联黎部队最初由联合国安理会在 1978 年 3 月设立，2006 年安理会第 1701 号决议做出“增加维和人员规模、组建海事工作队（MTF）”的决定。2011 年 2 月，巴西开始向联黎部队派遣海军小分队，2011—2017 年间，共向联黎部队派遣了 2000 名维和人员。自巴西海军参与后，海事工作队指挥官一直由巴西军官担任。巴西在联黎部队中的特殊角色，一方面反映了巴西对联合国维和行动的参与（尤其是执行海地维和行动）得到了广泛认可，另一方面则源于巴西被认为是“在中东地区不存在直接地缘政治利益的国家”<sup>④</sup>。

截至 2020 年 3 月，巴西仍在参与的维和行动数量为 9 个，分别是联黎部队、南苏丹特派团、西撒特派团、中非稳定团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动、联塞部队、联阿安全部队以及也门荷台达协议特派团，派遣规模为 258 人，主要集中在联黎部队（199 人）。<sup>⑤</sup> 在联海稳定团任期结束后，巴西派遣的维和人员规模的全局排名降至 50 名左右。

## 二 巴西维和参与中的安全治理逻辑

安全治理是联合国维和行动的核心要义，也是巴西参与维和的重要考量，巴西的维和参与存在其安全治理的政策逻辑。首先，安全治理的内涵能从巴西维和决策机制中得到直接体现。根据决策流程，巴西驻联合国代表团在收到联合国发出的非正式邀请或咨询函后，通过外交部上报总统府，并针对维

<sup>①</sup> “联海稳定团”是依照《联合国宪章》第七章，根据 2004 年 4 月 30 日联合国安理会通过的第 1542 号决议设立的，经多次延期后，于 2017 年 10 月结束。

<sup>②</sup> Israel de Oliveira Andrade et al., “A Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Evolução, Desafios e Oportunidades”, em *Texto para Discussão*, No. 2442, 2019, p. 29.

<sup>③</sup> Ricardo Seitenfus, “Elementos para uma Diplomacia Solidária: A Crise Haitiana e os Desafios da Ordem Internacional Contemporânea”, em *Carta Internacional*, Vol. 1, No. 1, março de 2006, p. 15.

<sup>④</sup> Renato Rangel Ferreira e Alexandre de Menezes Villarmosa (org.), *Operações de Paz de Caráter Nava: Ameaças e Desafios para a Paz no Mar*, Rio de Janeiro, 2020, p. 64.

<sup>⑤</sup> 联合国统计数据。https://peacekeeping.un.org/zh/troop-and-police-contributors. [2020-06-27]

和对象国、巴西参与的战略收益、财政及后勤保障等问题进行初步分析。此后，国防部、经济部将开展可行性评估。国防部的评估侧重安全政策需要、维和培训和部队动员，经济部的评估主要涉及维和预算。如评估过关，则由外交部向联合国反馈，并由联合国向外交部发出正式邀请。随后，国防部和外交部重新进行论证，分析参与维和行动的安全和外交利益，确定派遣人员的规模及预算，并上报给总统府。如获总统认可，将提交议会审批。议会批准后，将重新返回总统府，由总统签署总统令。最后，则由国防部通过三军联合参谋部（EMCFA）具体安排维和人员的派遣。

由此可见，除涉及经费预算等技术性因素外，维和参与的决策主要取决于巴西外交、国防政策的综合权衡。事实上，自1985年政治再民主化以来，国防政策在巴西曾长期被忽视。<sup>①</sup> 21世纪初，国防政策重新被纳入巴西国际战略决策体系。如前文所叙，21世纪初期正是巴西在联合国维和行动中参与程度最高的阶段，这既与巴西外交战略的全新局面存在逻辑关联，也反映出国防安全要素在巴西的国际参与中有所强化。综合分析，巴西维和参与中的安全治理内涵主要体现在以下三个层面。

#### （一）维和参与是巴西提升全球安全治理参与的重要渠道

作为处在上升区间的新兴大国，巴西在全球治理中的参与更多局限在经济层面，但从21世纪初期开始，在甚少涉及的全球安全治理层面，巴西体现出很强的参与意识，安全治理的概念在其外交、国防战略中均得到了特别强调。在外交战略层面，诸如打击国际毒品走私、加强亚马孙地区防务、制定国家防务与安全政策、支持裁军和不扩散核武器条约、争取安理会常任理事国等议题被确定为巴西外交优先目标。<sup>②</sup> 在国防与安全政策层面，巴西先后制定了《国家防务政策》（1996年）、《巴西国防战略》（2008年）和《国防白皮书》（2012年），体现了巴西强化国防建设、补齐国家“硬实力”短板的政策意愿。其中，“履行维和责任”被明确纳入《巴西国防战略》的行动指南之中，提出了诸如扩大在联合国和地区多边机制下的维和参与，加强维和培训，实现外交与国防政策的有机结合，参与国际决策，提高国际谈判能力等

<sup>①</sup> João Paulo Soares Alsina Jr., “O Poder Militar como Instrumento da Política Externa Brasileira Contemporânea”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 52, No. 2, 2009, p. 184.

<sup>②</sup> Amaury de Souza, *Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community*, Rio de Janeiro: Cebri, 2008, p. 39.

政策思路。<sup>①</sup> 基于上述逻辑，维和行动不仅是巴西探索全球安全治理参与的路径，也能提升巴西的多边协调能力（如在安哥拉、海地、黎巴嫩等国维和行动的主导国身份），扩大在联合国安理会中的影响力，提高其“入常”申请的合理性。<sup>②</sup>

从实践层面来看，巴西对联合国事务的投入明显提升。巴西在联合国常规预算中的分摊比例从2001年开始显著增加，从2000年的1.471%增至2018年的3.823%。<sup>③</sup> 在维和行动预算分摊比重上，巴西在2017—2018年间也升至0.7646%，排名全球第19位，是新兴国家中对联合国维和提供资金较多的代表，远高于印度（0.1474%）。<sup>④</sup> 在这种局面下，提高在联合国维和行动中的参与率、扩大派遣维和人员的规模便成为巴西强化全球安全治理的有效方式。2003—2010年间，巴西参加了联合国部署的10次维和行动中的8次，派遣维和人员数量（年度）从83人增加到1367人，巴西甚至改变了以往倾向于在联合国宪章第6章而非第7章的授权维和行动的立场。<sup>⑤</sup> 从具体的维和参与来看，联海稳定团尤其符合巴西的战略构想。对于谋求参与国际多边决策的巴西来说，通过联合国授权，指挥海地维和行动是强化地区和全球安全治理参与、塑造“新兴大国”形象和提升国际影响力的机会。<sup>⑥</sup> 除直接参与维和行动外，巴西还积极参加了联合国建设和平委员会（PBC）、建设和平基金（PBF）和建设和平支助办公室（PBSO）。2014—2015年间，巴西担任PBC主席国期间，扩大了发展中国家、非洲地区组织和非政府组织在维和事务讨论中的参与，主张PBC与安理会之间的联系，强调安全与发展的共生关系，重视维和行动对象国的国家治理能力建设。另外，为推动维护和平与建设和平之间的结合，巴西主张文职人员和妇女在公共安全、边界管控、打击贩毒、选举监督、公共管理中的参与，充分体现了巴西在联合国维和改革中的积极

<sup>①</sup> Ministério da Defesa, *Estratégia Nacional de Defesa*, Brasília, 15 de dezembro de 2008.

<sup>②</sup> Eduardo Uziel, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, Brasília: FUNAG, 2010, p. 100.

<sup>③</sup> 联合国会费统计数据。https://www.un.org/en/ga/contributions/Scale%20of%20assessments\_946-2021.pdf. [2020-06-30]

<sup>④</sup> 联合国2019—2021年期间维和经费分摊比例表。https://www.un.org/zh/documents/view\_doc.asp?symbol=A/73/350/Add.1. [2020-06-30]

<sup>⑤</sup> [美]戴维·R. 马拉斯、哈罗德·A. 特林库纳斯著，熊芳华、蔡蕾译：《巴西的强国抱负——一个新兴大国崛起之路的成果与挫折》，杭州：浙江大学出版社，2018年，第123—124页。

<sup>⑥</sup> Jamil Chade, “Missão no Haiti Pode Ajudar País no CS da ONU”, em *O Estado de São Paulo*, 5 de maio de 2004, pp. A-16.



角色。此外，巴西还参与了巴以和平谈判，积极协调伊朗核问题，与“金砖国家”一道针对全球安全议题集体发声，并针对人道主义干预首先提出“保护中的责任”（RWP）概念，等等。

## （二）维和参与是巴西构建“安全共同体”的重要手段

巴西的维和参与主要集中在非洲和拉美两个地区，这符合巴西推进“安全共同体”的政策思路。首先，葡萄牙语国家和南大西洋沿岸国家是巴西对非合作的优先对象国家，也是巴西外交和安全战略的重要关切。葡语国家共同体是巴西在1989年提出的政策倡议，并于1996年7月正式成立。在该组织的9个成员国中，除巴西和葡萄牙外，还包括6个非洲国家（安哥拉、佛得角、几内亚比绍、赤道几内亚、莫桑比克、圣多美和普林西比），1个亚洲国家（东帝汶）。此外，该组织的联系观察员国还包括日本、英国、法国、意大利等发达国家，具有一定的全球影响力，在巴西外交和安全战略中属于较为优先的议题。<sup>①</sup>而南大西洋的重要性则体现在巴西于1986年在联合国大会上提出的“南大西洋和平区”倡议，该倡议旨在促进南大西洋沿岸国家之间的经济社会、和平与安全合作，防止在南大西洋地区使用和发展核武器及其他大规模杀伤性武器。南大西洋和平区包括21个非洲国家和3个南美洲国家，而葡语国家共同体中的6个非洲成员国中仅有莫桑比克不在其中。21世纪初，随着巴西深海油田的大发现，加之强化国防建设的战略安排，巴西对南大西洋安全问题的重视力度明显提升。2008年公布的《巴西国防战略》将亚马孙和南大西洋界定为战略性区域，防范可能存在的武装冲突。<sup>②</sup>不管是在葡语国家共同体还是在南大西洋和平区范畴内，巴西的综合实力和国际影响力都具有明显优势，一方面具备维护两大区域和平与稳定的责任，另一方面也成为提升巴西国际影响力的重要范畴。基于上述逻辑，就不难理解巴西为何较多参与非洲地区的维和行动之中。

其次，强化在拉美地区的维和参与符合巴西地区安全治理的战略思路。在巴西所参与的维和行动中，拉美地区占有较大比重，包括第一阶段的驻多米尼加特派团、第三阶段的中美洲观察团、联萨观察团、联危核查团和联海稳定团。作为拉美大国，巴西具有维护地区安全、防范局部冲突扩散等基本

<sup>①</sup> Amaury de Souza, *Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community*, Rio de Janeiro: Cebri, 2008, p. 39.

<sup>②</sup> Ministry of Defence, *National Strategy of Defence: Peace and Security for Brazil*, Brasília, December 2008, pp. 48 - 49.

责任。此外，实现拉美地区（尤其是南美洲）的集体安全治理是巴西地区安全战略的核心内容。比如，《巴西国防战略》将“促进南美洲整合”确定为行动目标，提出组建“南美洲防务委员会”（CDS），以预防地区冲突，促进地区军事合作和国防工业的整合，尤其强调南美洲防务委员会是“域外国家不能参与”的集体安全治理机制。<sup>①</sup>从实践来看，主持联海稳定团充分体现了巴西的“安全共同体”的政策筹划。

事实上，在20世纪90年代联合国在海地部署的4次维和行动中<sup>②</sup>，巴西都没有参与。坚持基于联合国宪章第6章的维和行动授权原则，巴西反对美国主导海地维和的做法。但在2004年4月30日联合国授权部署联海稳定团的第1542号决议的表决中，巴西不仅投票支持，而且接受了时任联合国秘书长科菲·安南和时任法国总统希拉克的联合邀请而参与此次维和行动，改变了20世纪90年代以来巴西的维和立场。联海稳定团也成为巴西首次执行基于联合国宪章第7章中强制和平原则的维和行动。

在联海稳定团被授权之前，巴西基于地域原则强调优先考虑加勒比共同体（CARICOM）和其他拉美国家的参与，而拉美多数国家也将由巴西牵头维和作为它们参与的前提条件。从联海稳定团的整个执行过程（2004—2017年）来看，巴西、阿根廷、智利、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭、巴拉圭、玻利维亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、危地马拉、萨尔瓦多等拉美国家都有不同程度参与，拉美国家维和人员占比从2004年年初的54%增至2015年的89%。其中，派遣规模最大的4国（巴西、乌拉圭、阿根廷、智利）维和人员占比在2015—2017年间高达70%。<sup>③</sup>在维和过程中，巴西、智利、乌拉圭在2005年5月设立了由3国外长、防长共同参与的“2×3”磋商机制，之后发展成“2×9”机制（9国的外长、防长）<sup>④</sup>，与此同时，2004年12月南美洲国家共同体（2007年更名为“南美洲国家联盟”）成立后，巴西积极推动南美政治、

<sup>①</sup> Ministry of Defence, *National Strategy of Defence: Peace and Security for Brazil*, Brasília, December 2008, p. 17.

<sup>②</sup> 分别是联海特派团（UNMIH, 1993—1996年）、联海支助团（UNSMIH, 1996—1997年）、联海过渡团（UNTMIH, 1997—1997年）和联海民警图案（MIPONUH, 1997—2000年）。

<sup>③</sup> Eduarda Hamann, “A Participação da América Latina e do Caribe nas Operações de Paz da ONU”, em *Revista Diálogo*, 16 de julho de 2018. <https://igarape.org.br/en/a-participacao-da-america-latina-e-de-caribe-nas-operacoes-de-paz-da-onu/>. [2021-03-20]

<sup>④</sup> 9国分别为巴西、智利、乌拉圭、阿根廷、厄瓜多尔、危地马拉、秘鲁、玻利维亚、巴拉圭。

防务一体化进程，替代以美国为主导的美洲国家组织的地区安全治理模式<sup>①</sup>，并于2008年12月成立了南美防务委员会。因此，海地维和过程中的“2×9”磋商机制实际上构成了之后拉美地区安全协调机制的雏形。<sup>②</sup>在此阶段，南美国家之间的军事合作提速明显：阿根廷和智利在2006年组建“南十字军”，巴西在2007年和2010年分别与阿根廷、乌拉圭签署防务合作框架协议，2008年成立拉美维和训练中心联合体，2010年巴拉圭通过入编巴西部队的方式参与海地维和，2011年阿根廷与秘鲁联合组建“联合工程队”，等等。因此，由巴西主持、拉美多国集体参与的海地维和行动强化了拉美地区安全协作机制建设，尤其与21世纪初期南美洲次区域“安全共同体”的政治意愿存在逻辑上的一致。

### （三）维和参与是巴西保障国内安全可治理性的重要方式

从传统安全风险来看，拉美总体属于比较和平的地区。自第二次世界大战以来，南美洲只发生过3次战争，而“冷战”以后，仅经历1次常规性战争（1995年秘鲁和厄瓜多尔战争）。尽管如此，地区国家间遗留的主权和领土、领海争端以及非传统安全问题时常会造成局部安全隐患，这种“暴力和平”<sup>③</sup>对巴西和本地区构成一定的安全威胁。另外，从国内因素来看，有组织犯罪的风险、社会贫富高度分化下的安全隐患，以及亚马孙、南大西洋等战略性区域的防务需求，也使巴西有必要保持一支常备机动作战部队。事实上，《巴西国防战略》便强调“提高对威胁或入侵的快速反应能力”<sup>④</sup>。鉴于此，强化维和参与也是巴西提高本国部队机动能力和战备水平，以低成本的方式，使部队在后勤、情报、技术以及与他国协同作战方面积累经验。<sup>⑤</sup>在海地维和行动中，巴西陆、海、空三军都有所参与，在控制暴力、灾后救助等任务中得到实战锻炼。另外，通过主导联黎部队的海事行动队，巴西海军不仅积累了丰富的海上维和、难民营救等经验，而且强化了与德国、希腊、土

<sup>①</sup> 周志伟著：《巴西崛起与世界格局》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第134页。

<sup>②</sup> Danilo Marcondes de Souza Neto, “Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH”, em *Revista de Escola de Guerra Naval*, Vol. 15, 2010, p. 42.

<sup>③</sup> David Mares, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, New York: Columbia University Press, 2001, p. 7.

<sup>④</sup> Ministry of Defence, *National Strategy of Defence: Peace and Security for Brazil*, Brasília, December 2008, p. 11.

<sup>⑤</sup> Djuan Bracey, “O Brasil e as Operações de Manutenção de paz da ONU: Os Casos do Haiti e Timor Leste”, em *Contexto Internacional*, Vol. 33, No. 2, 2011, pp. 326–327.

耳其、印度尼西亚等国的合作与交流，对巴西海军现代化建设起到了很好的促进作用。同时，为提高本国维和人员的专业素质，巴西整合了本国维和培训资源，于2010年成立了面向本国和其他国家的巴西维和行动联合培训中心，这也体现了巴西强化维和参与的政策意愿。

### 三 巴西维和实践的评估及展望

总体来看，巴西的维和参与呈现出明显的阶段性差异，与各阶段巴西国内政治经济环境、外交政策安排、国际局势等因素存在较强的关联性。但是，强化安全治理始终是巴西维和参与的重要考量。21世纪初，巴西维和参与的广度（次数）和深度（规模）均有较大突破，尤其在葡萄牙语国家、南大西洋地区、拉美地区的维和行动中，巴西发挥了比较显著的作用，既反映了“后冷战”时期巴西国际战略中的“支点”思维，也充分体现了巴西强化国家、地区和全球安全治理参与的战略部署。

从实践效果来看，通过参与联合国维和行动，巴西在一定程度上弥补了自身经济辐射力、政治影响力的不足。比如巴西维和投入最大的两项维和行动所在国海地、黎巴嫩与巴西的经济关系非常有限。海地（2016年）和黎巴嫩（2015年）在巴西贸易伙伴中分别排名第122位和第77位。因此，联合国维和参与形成了对巴西经济外交的有效补充。尤其在21世纪初，参与联合国维和与开拓亚非拉市场、免除发展中国家债务、强化新兴大国合作构成巴西“南南合作”战略的主要框架。尤其是通过主持海地维和行动，巴西在拉美地区展现了“可视的”政治影响力，塑造了“新兴大国”的形象，促进了南美洲集体防务。这些被认为是21世纪初巴西“大胆且自信”外交的体现，属于巴西争取“入常”的大胆尝试。<sup>①</sup>此外，通过在非洲和葡萄牙语国家的维和参与及其他合作，巴西“新兴大国”身份和国际影响力得到了更广泛的认可。尤其是在非洲的葡萄牙语国家，巴西的重要性明显提升。比如，从影响力来看，巴西在安哥拉外交排名第3位，而在安哥拉未来外交优先国家中也处于同样位置。在莫桑比克，巴西的影响力居第10位，而在其未来优先伙伴方

<sup>①</sup> Jamil Chade, “Missão no Haiti Pode Ajudar País no CS da ONU”, em *O Estado de São Paulo*, 5 de Maio de 2004, pp. A - 16.

面，巴西则升至第5位。<sup>①</sup>此外，巴西在重点国家和地区的维和参与中，不仅符合本国外交、国防战略中的安全需要，而且通过与维和对象国家和地区的多维合作，提升了巴西在这些国家和地区安全治理领域的影响力。在海地维和行动中，巴西强调的“拉美国家主导”原则不仅提升了巴西在本地区的号召力，而且促进了拉美地区的防务合作以及南美洲地区安全治理机制的建设，非常符合巴西国际战略中的“南美极”构想。比如，2008年成立的拉美维和训练中心以及南美洲国家联盟防务委员会便是着眼于地区集体安全的政策部署。与此同时，巴西在南大西洋地区维和中积极且广泛的参与，也是基于其“南大西洋和平区”的倡议。在该地区的维和参与既提升了巴西在南大西洋区域的影响力，也为巴西提供了更多的军事合作机遇。尤其进入21世纪以来，巴西与非洲国家的防务合作明显增多。比如，巴西分别与南非（2003年）、几内亚比绍（2006年）、莫桑比克（2009年）、纳米比亚（2009年）、尼日利亚（2010年）、塞内加尔（2010年）、安哥拉（2010年）、赤道几内亚（2010年）、圣多美与普林西比（2010年）签署了双边防务协议。此外，巴西在与非洲的军购、军事技术援助和人员培训合作方面也得到了很大的加强。<sup>②</sup>

与此同时，联合国维和行动也促进了巴西在全球安全治理中的参与，强化了巴西在地区和国际冲突中的“协调国”角色，丰富了巴西外交“软实力”内涵。<sup>③</sup>事实上，巴西的“调停国”角色也体现在维和以外的地区冲突解决之中。2003年，巴西为和平解决伊拉克危机采取了一系列外交行动，其中包括与海湾国家、联合国秘书长安南、安理会常任理事国等进行积极协商。伊拉克战争爆发后，巴西积极呼吁国际社会加强多边协调机制，强调“如果武力的使用不是建立在对多边主义规则及其理解的共识基础上，那么这个世界将会出现内部的不稳定和结构上的不安全”<sup>④</sup>。此外，巴西还积极参与巴以和平谈判。2008年12月，巴以冲突爆发后不久，巴西时任外长阿莫林就访问了以色列、巴勒斯坦、叙利亚和约旦等国，积极斡旋巴以冲突，向国际社会

<sup>①</sup> Roberto Magno Iglesias e Katarina Costa, “O Investimento Direto Brasileiro na África”, em *Textos Cíndes*, No. 27, dezembro de 2011, p. 16.

<sup>②</sup> Pedro Seabra and Danilo Marcondes, “In and Out and Out Again: The Travails of Brazil as a Security Provider in Africa”, in Mathias Alencastro and Pedro Seabra (eds.), *Brazil - Africa Relations in the 21<sup>st</sup> Century: From Surge to Downturn and Beyond*, Springer, 2021, pp. 133 - 149.

<sup>③</sup> 周志伟：《巴西的软实力建设：不一样的崛起》，载《世界知识》，2014年第6期，第60-63页。

<sup>④</sup> Cleso Amorim, “The Foreign Policy of the Lula Government”, in *Lecture at the London School of Economics and Political Science*, March 17, 2004.

展示巴西的“协调国”身份，进而提升了国际声望。由此可见，维和参与有助于巴西在全球安全治理中的“协调国”角色塑造，进而有利于巴西依托“协调国”角色更广泛地参与到全球安全治理之中，从而实现提升国际政治影响力的战略目标。

自2019年1月1日执政以来，博索纳罗政府在外交政策上呈现出大幅调整的迹象，尤其体现在对多边主义的弱化方面。比如，在地区层面，巴西退出南美洲国家联盟，暂停参加拉美和加勒比共同体；在全球层面，巴西明确反对全球主义，退出联合国移民问题全球契约，威胁退出巴黎气候协定和世界卫生组织，等等。这些举措也被广泛认为违背巴西外交原则和传统，给国家造成难以挽回的损失，比如国家信誉的崩塌、市场丧失、资本外逃。<sup>①</sup>很显然，博索纳罗政府的外交政策导向与前文分析的巴西维和考量存在巨大差异。另外，巴西的财政困境也将是限制其参与多边行动的另一障碍。据统计，截至2019年年底，巴西拖欠的联合国会费总额超过4亿美元，仅次于美国。事实上，2017年11月（特梅尔执政时期），联合国就曾邀请巴西向中非共和国多层次综合稳定团增派维和部队，但因财政困难，巴西最终未接受联合国的邀请。受新冠肺炎疫情的冲击，巴西经济困难进一步恶化，这也将进一步影响巴西对联合国维和行动的参与。

从中长期来看，博索纳罗政府基于意识形态的外交政策不具有持续性。根据巴西外交传统、国际战略目标、参与维和成效等因素判断，作为参与地区和全球安全治理的渠道，未来联合国维和行动仍将会得到巴西的重新重视。

（责任编辑 高 涵）

---

<sup>①</sup> Fernando Henrique Cardoso, “The Reconstruction of Brazilian Foreign Policy in the Wake of Covid-19”. <https://revista.drclars.harvard.edu/book/reconstruction-brazilian-foreign-policy-wake-covid-19>. [2021-04-15]